

WPROWADZENIE

Narastająca nierównowaga w systemach finansów publicznych w wielu krajach powoduje wzmożone dyskusje na temat koniecznych reform i adekwatnych: metod, narzędzi oraz czasu ich wprowadzenia. Jednocześnie wysokie deficyty budżetowe i narastający dług publiczny skłaniają do rozważań nie tylko na temat ich ograniczenia, ale również poprawy efektywności, skuteczności i celowości dokonywanych wydatków publicznych. Konieczna debata w tym zakresie dotyczy zarówno poszczególnych szczebli władz publicznych, sposobów gromadzenia środków publicznych, jednostek organizacyjnych, jak i pogranicza sektora publicznego i prywatnego.

O specyfice finansów publicznych oraz ich roli w funkcjonowaniu instytucji państwa, społeczeństwa i gospodarki kraju świadczą pełnione przez nie funkcje. Najważniejsze wydają się ekonomiczne funkcje finansów publicznych, choć w literaturze wymienia się również funkcje o charakterze politycznym¹. Do tych ostatnich zaliczyć można funkcję ustrojową oraz demokratyczną. Natomiast do ekonomicznych funkcji finansów publicznych, podobnie jak i instytucji państwa, zalicza się funkcję alokacyjną, redystrybucyjną oraz stabilizacyjną. Rolę państwa w gospodarce określa się również jako rodzaj regulatora i promotora: efektywności, sprawiedliwości oraz stabilności².

Wyodrębnienie funkcji o charakterze politycznym świadczy o tym, iż decyzje podejmowane w obszarze finansów publicznych mają często podłoże właśnie polityczne, a nie ekonomiczne. Na gruncie naukowym trudno jest podejmować decyzje o strukturze wydatków społecznych, wysokości wydatków na bezpieczeństwo publiczne lub armię. Najczęściej decyzje takie są faktycznie decyzjami politycznymi, ale na niższym szczeblu administracyjnymi. Zdecydowanie nie sprzyja to racjonalnemu wydatkowaniu publicznych środków pieniężnych. Pierwsza z funkcji politycznych, funkcja ustrojowa, wynika z tego, iż zakres sfery

¹ W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005, s. 66 i nast.

² P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 89 i nast.

budżetowej, stopień decentralizacji oraz uprawnienia poszczególnych organów i instytucji państwowych związane są ściśle z ustrojem danego kraju, przyjętą i realizowaną w nim doktryną polityczną. Funkcję drugą – demokratyczną – wiązać można z dwoma aspektami. Pierwszy wynika z możliwości włączenia całego społeczeństwa w procesy gromadzenia i wydatkowania środków dotyczących wszystkich obywateli. Umożliwia to ich szerszą partycypację w życiu publicznym; w założeniu sprzyjać powinno podejmowaniu decyzji dotyczących wyboru przedstawicieli do parlamentu i organów samorządu lokalnego. Drugi aspekt wynika z tego, że stan finansów publicznych, wysokość podatków, struktura i wysokość wydatków, transferów, zasiłków dotyczy bezpośrednio wszystkich członków społeczności. Zainteresowanie sprawami dotyczącymi finansów publicznych powinno być więc naturalne, gdyż dotyczą one ogółu obywateli, i to zarówno z punktu widzenia ponoszenia ciężarów podatkowych, jak i z punktu widzenia licznych beneficjentów środków publicznych. Obecnie znaczenie tej funkcji umniejsza powszechna „konkurencja” o wyborcę i tzw. paradygmat przeciętnego wyborcy.

Ekonomiczne funkcje finansów publicznych związane są w dużym stopniu z makroekonomicznymi decyzjami władz publicznych, ale dotyczą również pojedynczych obywateli i grup społecznych. Między finansami publicznymi a gospodarką zachodzi pewne sprzężenie zwrotne, ponieważ z jednej strony stan finansów publicznych zależy w głównej mierze od stanu gospodarki, z drugiej – decyzje podejmowane przez władze publiczne, np.: zakres fiskalizmu, efektywność i kierunki wydatków publicznych, ulgi i zwolnienia podatkowe, subwencje itp., mają ogromny wpływ na warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych.

Pierwsza z funkcji w tej grupie, funkcja alokacyjna, związana jest bezpośrednio z wydatkową stroną funduszy publicznych. Aktywność władz publicznych powoduje, że część dóbr i usług w gospodarce jest alokowana pomiędzy sektor rynkowy i publiczny oraz w ich ramach, poza mechanizmem rynkowym. Związane jest to z tym, że państwo i władze samorządowe zarówno same bezpośrednio wytwarzają usługi, jak i dokonują na rynku zamówień publicznych. Miernikiem funkcji alokacyjnej jest udział wydatków publicznych w PKB oraz ich struktura. W analizach funkcji alokacyjnej często niesłusznie pomija się właśnie strukturę wydatków publicznych oraz ich efektywność zarówno z punktu widzenia osiągania konkretnych celów społecznych, jak i np. wspierania konkurencyjności gospodarki.

Państwo, aby kształtować podział czynników wytwórczych i wydatkować środki, musi je uprzednio zgromadzić. Związane jest to z funkcją redystrybucyjną i determinuje swego rodzaju nierozzerwalność alokacyjnych i redystrybucyjnych działań władz publicznych. Funkcja redystrybucyjna polega na kolejnym, po rynkowym, podziale dochodów, tym razem na skutek decyzji politycznych. Odbywa się to z jednej strony przez nakładanie obciążeń podatkowych (chodzi głównie o progresywne podatki dochodowe), z drugiej przez dokonywanie ze zgromadzonych środków różnorodnych wypłat. Chodzi o wypłaty, które mają charakter

tw. transferów, gdyż nie są zapłatą za dobra lub usługi i mają charakter nieekwiwalentnych świadczeń pieniężnych. Do typowych wypłat redystrybucyjnych zaliczamy: zasiłki społeczne, świadczenia rentowe, emerytury, dotacje. Stopę redystrybucji PKB przez władze publiczne mierzy się udziałem dochodów publicznych lub dochodów podatkowych w PKB. Konsekwencjom polityki redystrybucji jest zmniejszanie rozpiętości dochodowych, ale i większy fiskalizm. Polityka ta jest więc przedmiotem wielu sporów publicznych i kontrowersji zarówno z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej, jak i efektywności ekonomicznej.

Funkcja stabilizacyjna jest typową funkcją makroekonomiczną. Polega ona na wykorzystaniu dochodów i wydatków publicznych dla wspierania rozwoju gospodarki jako całości. W działaniach tych wyodrębnia się najczęściej trzy obszary: walkę z inflacją, przeciwdziałanie i łagodzenie skutków bezrobocia oraz przeciwdziałanie nierównowadze gospodarczej w stosunkach z zagranicą. Celem ingerencji państwa jest w tym wypadku przeciwdziałanie i łagodzenie skutków cyklu koniunkturalnego w gospodarce i wspieranie jej stabilnego, długookresowego wzrostu. W ramach funkcji stabilizacyjnej władze publicznie wykorzystują całe spektrum instrumentów i narzędzi finansowych zarówno fiskalnych (podatki, zasiłki, dotacje, subwencje), jak i monetarnych (stopy procentowe, podaż kredytów, emisje papierów dłużnych).

W kontekście funkcji finansów publicznych oraz ich znaczenia gospodarczego i społecznego pojawia się wiele problemowych wątków. Skutki ostatniego, globalnego kryzysu finansowego oraz mijające w 2014 r. 10-lecie członkostwa Polski w Unii Europejskiej skłaniają również do pewnych podsumowań i dyskusji na temat zmieniających się wartości i paradygmatów.

Rozważania przedstawione w niniejszym zeszycie naukowym, *Problemy i wyzwania finansów publicznych u progu dekady członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, uporządkowano w trzech obszarach. Obszar pierwszy obejmuje zbiór artykułów poświęconych reformom systemu finansów publicznych oraz wybranym aspektom podnoszenia jego efektywności. Artykuły wiodące poświęcono potrzebie określenia priorytetów i uporządkowania kierunków zmian zarówno w reformowaniu finansów państwa, jak i samorządu terytorialnego. W ostatnim czasie bardzo dużo uwagi poświęca się problematyce długu publicznego i kosztom jego obsługi, partnerstwu publiczno-prywatnemu oraz wykorzystaniu środków unijnych w zwiększaniu efektywności administracji publicznej. Niezwykle ważne i aktualne kwestie dotyczą publicznej kontroli wewnętrznej i jej znaczenia dla efektywniejszego zarządzania. Rozważania na ten temat również znalazły się w omawianej części.

Drugi obszar rozważań poświęcono tematyce polityki podatkowej i prawa podatkowego. Zawarto w nim zagadnienia efektywności podatkowej przedsiębiorstw w Łódzkiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej oraz szczególnie aktualne i ważne w warunkach gospodarki globalnej problemy konkurencji podatkowej.

Dwóch autorów zajęło się prawnymi i prawno-finansowymi aspektami podatku od towarów i usług. W polityce podatkowej ważne miejsce mają kwestie społeczne. Jeden z artykułów poświęcono czynnikom, które mają wpływ na dobroczynność i decyzje podatników podatku PIT. Przeprowadzono analizę liczby i struktury podatników przekazujących 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego.

W części trzeciej zawarto artykuły poświęcone bardziej zróżnicowanym zagadnieniom. Znalazły się tu rozważania poświęcone problemom miejsca i znaczenia skarbowych papierów wartościowych w polityce lokacyjnej banków, problemom wydatków na ochronę zdrowia w budżetach jednostek samorządu terytorialnego oraz problemowi wspierania małych i średnich przedsiębiorstw z funduszy unijnych.

Beata Guziejewska